

STÁTNÍ ÚŘAD PRO JADERNOU BEZPEČNOST

Senovážné náměstí 9, 110 00 Praha 1

V Praze dne 13. září 2022
č.j. SÚJB/OS/ 23390/2022

Žadatel

[REDACTED]

[REDACTED]

IČO: [REDACTED]

sídlo: [REDACTED]

e-mail: [REDACTED]

Poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, na základě žádosti ze dne 29. 8. 2022

Státní úřad pro jadernou bezpečnost (dále jen SÚJB) jako povinný subjekt podle § 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, obdržel Vaši žádost o poskytnutí informace ze dne 29. 8. 2022, evidovanou pod č.j. SÚJB/POD/22139/2022, v níže uvedeném rozsahu.

“Státní úřad pro jadernou bezpečnost podal ve lhůtě do 9.5. 2022 v rámci meziresortního připomínkového řízení k návrhu Zákona o jednotném environmentálním stanovisku mj. zásadní připomínku, v níž žádá o vypuštění bodu 1 v části třetí (k § 70 odst. 3). V odůvodnění požadavku se mj. uvádí, že možnost účasti dotčené veřejnosti v povolovacích řízeních „byla nezřídka zneužívána k šikanóznímu výkonu práva, s cílem zdržet nebo zvrátit některé záměry prostřednictvím dílčích souvisejících řízení, která mají na životní prostředí a jeho složky pouze nepřímou nebo zdánlivou vazbu“ a při návrhu vypořádání připomínky úřad uvedl „SÚJB považuje navržené legislativní řešení za neurčité a otevírající cestu k šikanóznímu výkonu práva (což je ostatně historicky již prokázáno).“

K výše uvedenému žádáme úřad o tyto informace a dokumenty:

a) Kolik řízení s výše uvedenou charakteristikou (šikanózní výkon práva; účast v řízeních, které mají na životní prostředí jen zdánlivou vazbu“ SÚJB identifikovalo?

b) Jaké spolky (název, IČO) a v jakých řízeních (název subjektu, který řízení vedl, a číslo jednací řízení) podle SÚJB spolky zneužívaly výkon práva?

c) Historický průkaz šikanózního výkonu práva ze strany spolků – tedy doklad, o němž se opírá tvrzení „což je ostatně historicky již prokázáno)

Požadované informace prosíme poskytnout v elektronické formě.

K žádosti uvádíme následující.

Vážená paní magistro,

předně je nutné zdůraznit, že pojem „šikanózní výkon práva“, popř. „zneužití práva“ je teoretickým konceptem, který není jakkoliv legálně definován, je vymezován doktrinálním pohledem a je také kontinuálně předmětem odborných právních diskuzí. Nepředstavuje danou skutečnost či fakt vzešlý z nějaké konkrétní činnosti a lze jej těžko spojovat s objektivními a prokazatelnými prvky určitého chování, byť takový pohled z určitých faktických indicií vždy vychází. Konstatování v tomto směru je z těchto důvodů nevyhnutelně hodnotícím závěrem podávajícím subjektivní charakteristiku určitého jednání, nikoliv fakty jednoznačně doložitelným tvrzením. Hodnocení určitého výkonu práva jako „šikanózního“ je vždy subjektivním postojem hodnotitele, jeho názorem, který není objektivním faktem.

Jako takový byl pojem použit Státním úřadem pro jadernou bezpečnost (dále jen „SÚJB“) v rámci připomínkového řízení a reprezentuje tedy odborný názor na některá proběhnuvší řízení správní a soudní. Tento názor byl užit jako podpůrný argument domněnky, že vágní formulace ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. může vést k neomezenému přístupu k velmi širokému okruhu správních řízení, resp. hypotetické situace bez aktuálního reálného základu. Uvedený názor vycházel z obecně známých informací ze správní a soudní praxe v ČR, nebyl formulován na základě konkrétní analýzy nebo výkladu situace. Nejednalo se tedy o informace založené na konkrétních skutečnostech nebo názor či výkladové stanovisko formálně zachycené. Je ostatně obvyklé, že v meziresortním připomínkovém řízení vyjadřují resorty formou připomínky své názory na předložený návrh materiálu, které se ne vždy opírají o prokazatelná fakta nebo již existující analýzy, nýbrž vycházejí z ad hoc odborných úsudků, zkušeností, hypotéz apod.

Dotčený názor v daném případě nebyl formálně zachycen, byl vyjádřen toliko formou připomínky, která je žadateli známa a veřejně dostupná, a dopadá na něj výluka z práva na informace obsažená v § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (viz zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č.j. 1 As 107/2011-70, č. 2493/2012 Sb.). Dotaz tedy de facto požaduje informace, které ani neexistují a musely by být teprve vytvořeny (resp. SÚJB konkrétní identifikaci řízení s touto charakteristikou neprováděl a nedisponuje ani přehledem dotčených spolků nebo konkrétními průkazy šikanózního výkonu, které jsou z důvodu povahy tohoto institutu, resp. jeho do značné míry subjektivního vnímání, těžko doložitelné).

V tomto směru považuje SÚJB podanou žádost o informace za dotaz na názor ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Necítí se proto povinen poskytovat informace na základě podané žádosti, nicméně v zájmu transparentnosti a dobré správy níže vysvětlí svá hlediska a odpověď poskytne.

SÚJB nahlíží institut „šikanózního výkonu práva“, v duchu obecné právní nauky, jako způsob naplnění určitého subjektivního práva, jehož cílem je nejen samotný výkon tohoto práva (ochrana stanovených zájmů), či dokonce takový cíl zcela absentuje, ale také cíle, které se míjejí se smyslem tohoto práva, nebo jej přímo vědomě porušují. Takovými může být snaha ztěžovat situaci povinné strany, získat nějakou dílčí výhodu (časovou či z hlediska jiných nákladů),

oddalovat konečné řešení věci, které je vysoce pravděpodobné a pro subjekt práva nevýhodné apod. Typickými formami zneužití práva ve vztahu ke správním nebo soudním řízením jsou opakovaná podání v již konstantně rozhodovaných záležitostech v rozporu s dřívějšími rozhodnutími, vyžadování nepřiměřeného množství reakcí a aktivity ze strany orgánů, podávání podnětů banálních nebo zjevně nesmyslných atd.

K výkladu tohoto pojmu, k němuž se SÚJB přiklání, viz např. Ústavní soud v usnesení ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 374/06: „Zneužitím práva (*abusus iuris*) je chování zdánlivě dovolené, jímž má být dosaženo výsledku nedovoleného; specifickým případem zneužití práva je šikanózní chování (*šikanózní výkon práva*), které spočívá v tom, že někdo vykonává své právo se záměrem způsobit jinému nepřiměřenou újmu. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; ze zásady *lex specialis derogat generali* vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem. Platí tedy, že pokud právní norma určité chování dovoluje a jiná (za předpokladu, že je ho ve výše uvedeném smyslu zneužíváno) je zakazuje, je takovéto chování ve skutečnosti nikoliv výkonem práva, ale protiprávním jednáním (V. Knapp, *Teorie práva*, C.H.Beck, 1. vydání 1995, str. 184). (V podobné souvislosti lze uvažovat též o obcházení zákona /chování *in fraudem legis*/, jež spočívá v tom, že se někdo chová podle právní normy /*secundum legem*/, ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího - viz kupříkladu rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV.ÚS 319/05.)“ V tomto kontextu byl tento pojem užit v připomínkách v meziresortním připomínkovém řízení, k nimž směřuje položený dotaz.

Správní a justiční praxe zná značné množství případů vztahujících se k vedení řízení, které byly hodnoceny jako zneužití či šikanózní výkon práva, a tato skutečnost je v odborných právních kruzích, ale také mezi správními a soudními orgány a veřejností, všeobecně známa. Podat přesný výčet takových případů je fakticky vyloučeno, také proto, že hodnocení jednání jako šikanózní má z výše uvedených důvodů do jisté míry subjektivní povahu, ne vždy je možné je opřít o objektivní charakteristiky jednání a při značně široké škále různých typů jednání lze takto odhalit případy od zcela zřejmých po diskutabilní. Mimochodem, takto bývají v mnoha případech hodnocena i uplatnění práv na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jak konstatoval např. Nejvyšší správní soud ve věci č.j. 10 As 117/2014-64: „Ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím brání povinný subjekt před tím, aby se na něj žadatelé v režimu uvedeného zákona obraceli s žádostmi o zaujetí stanoviska v blíže specifikované věci, provedení právního výkladu správním orgánem vydaného rozhodnutí apod. Uvedené samozřejmě neznamená, že by správní orgán nemohl vysvětlit adresátovi rozhodnutí, co rozhodnutí znamená, vysvětlit mu srozumitelně jeho důvody apod. To se však již neděje v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, ale v souladu s principy dobré správy a v souladu s tím, že veřejná správa je službou veřejnosti.“

SÚJB může uvést konkrétní případy, o něž se tento jeho názor opírá. Ty mají přímou vazbu na dotčené ustanovení, tzn. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., ve starším znění, a vykazují atributy šikanózního výkonu práva nebo byly jako takové dokonce označeny (soudy nebo v obecném diskurzu). SÚJB chápe, že subjekty práva mohou testovat meze svých práv a pokoušet se je posouvat, což je v právu přirozené, neboť prochází neustálým vývojem, má však za to, že se tak nemá dít samoúčelně nebo se záměrem zhatit výkon práv jiných osob. S ohledem na výše uvedené a povahu názoru SÚJB však není možné uvést vyčerpávající konkrétní počty.

Jmenovitě lze uvést následující případy, které dle názoru SÚJB mají zmíněnou povahu, resp. se v nich některé spolky opakovaně domáhají práv, u kterých již bylo dříve konstatováno, že je z povahy věci mít nemohou (v rozporu s ustáleným výkladem soudů):

- usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2005 sp. zn./č. j.: II. ÚS 251/03; spolek S. š. d. (anonymizováno soudem); konstatováno, že ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. nelze, a to ani odkazem na obsah stanov sdružení, vykládat natolik extenzivním způsobem, který vede k obcházení zákona či přímo k jeho porušení (rozuměj příslušným spolkem, který se domáhá práva),
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011 sp. zn./č. j.: 9 As 40/2011-51; spolek Hezké Jižní Město, občanské sdružení; konstatováno nesplnění podmínek pro účastenství v řízení na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb., a to přes starší konstantní judikaturu v této věci,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015 sp. zn./č. j.: 4 As 23/2015-70; spolek Občanské sdružení Kořeny-za zachování Horního Jiřetína a rozvoj Litvínovska; konstatováno nesplnění podmínek pro účastenství v řízení na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb., a to přes starší konstantní judikaturu v této věci,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2018 sp. zn./č. j.: 2 As 328/2016-96; spolek Pankrácká společnost, z. s.; konstatováno zjevné nenaplnění předpokladů pro účast spolku v řízeních dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., a to s poukazem na konstantní starší judikaturu v této věci, která se odvíjí zejména od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010 sp. zn./č. j.: 7 As 2/2009-80; spolek Spolek Hnutí Duha Jeseníky; konstatováno, že je-li žalobcem ve správním soudnictví občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, může úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jeho procesní práva, a to s poukazem na konstantní starší judikaturu v této věci, která se odvíjí zejména od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS.

Uvedené případy představují pouze stručný nástin, daný jejich citačním potenciálem (a tedy významem pro praxi soudů i správních orgánů). Mezi rozhodnutími nižších soudů lze nalézt výrazně větší množství podobných případů.

Jak uvádí předmětná připomínka k návrhu zákona, ve své praxi SÚJB rovněž narazil na situace, u nichž docházelo k opakované snaze o využití § 70 zákona č. 114/1992 Sb. k získání postavení účastníka v řízení, přestože konstantní judikatura takovou možnost již dříve odmítla. V takových případech lze spatřovat přinejmenším prvky šikanózního jednání, jak je vymezeno výše. Ve veřejně dostupných zdrojích lze zjistit potřebné detaily, namátkou lze uvést např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007 sp. zn./č. j.: 2 As 12/2006-111, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011 sp. zn./č. j.: 2 As 9/2011-154, aj. Pozornosti lze doporučit také usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2012 sp. zn./č. j.: IV. ÚS 463/12-1 (ve věci stěžovatele - občanského sdružení V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011, č. j. 7 As 90/2011-144), dle nějž: „Ze spisu Městského soudu v Praze Ústavní soud především zjistil průběh řízení před správními soudy. Z obsahu soudního spisu, příloh stěžovatele se podává, že stěžovatel

opakovaně předkládá shodnou argumentaci, a to zřejmě již od okamžiku přihlášení se za účastníka správního řízení ze dne 29. listopadu 2007. Námitky uplatněné v rozkladu, ve správní žalobě i v kasační stížnosti jsou shodné s námitkami a s argumentací stěžovatele v ústavní stížnosti. Opakovaně je přitom stěžovateli předkládáno konstantní stanovisko správních orgánů, odvislé od rozhodovací činnosti správních soudů i Ústavního soudu k dané problematice, a rovněž odkazem na ustanovení § 14 odstavce 1 atomového zákona, podle kterého je jediným účastníkem řízení žadatel. Stěžovatel tak byl opakovaně konfrontován se závěry orgánů veřejné moci, které ani v projednávaném případě neshledaly důvod od ustálené praxe se odchýlit. Stěžovatel k projednávané věci neuvedl žádnou novou okolnost, která by svědčila o tom, že postupem správních soudů, respektive rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, došlo k naříkaným zásahům do jeho základních práv.“.

Uvedené informace považuje SÚJB za dostačující podklady (a průkazy) pro svůj odborný názor, že vágní formulace § 70 zákona č. 114/1992 Sb. může vést ke zneužívání práva, jako ostatně jakákoliv vágní legální formulace, k čemuž již v minulosti v některých případech docházelo.

S pozdravem

Ing. Michal Merxbauer, Ph.D.

ředitel sekce pro řízení a technickou podporu